

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1159號

112年2月23日辯論終結

原告 鳳信有線電視股份有限公司

代表人 台固媒體股份有限公司指定代表人：林之晨

訴訟代理人 吳俊緯 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人 鄭富聯

林庭萱

王如后 律師

上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告中華民國110年7月30日通傳平臺字第11000053180號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原處分撤銷。

二、被告就原告民國110年1月25日申請換發有線廣播電視系統經營者經營許可執照，應依本判決之法律見解作成決定。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告於起訴時聲明：(一)、先位訴之聲明：1、原處分關於附款保留廢止權事項部分撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。

(二)、備位訴之聲明：1、原處分均撤銷。2、被告應依原告民國（下同）110年1月25日之申請作成無附款保留廢止權事項之許可換照之行政處分。3、訴訟費用由被告負擔。（本

院卷第13頁）。嗣於112年2月23日言詞辯論時更正聲明為：
(一)、先位訴之聲明：1、原處分關於附款部分撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。(二)、備位訴之聲明：1、原處分撤銷。2、被告應依原告110年1月25日之申請作成無附款之許可換照之行政處分。3、訴訟費用由被告負擔。(本院卷第463-464頁)，先予敘明。

二、爭訟概要：

原告原領有線廣播電視系統經營者（下稱系統經營者）經營許可執照，執照有效期間為98年8月1日起至110年7月31日，嗣原告於110年1月25日檢具申請文件向被告申請換發經營許可執照（下稱系爭換照申請），經被告於110年7月21日第973次委員會議（第三案）審認原告有違反有線廣播電視法第10條第1項規定之黨政軍條款情事，決議以附加附款許可換發許可執照，附款為：原告應自核准換照之日起3年內改正違反有線廣播電視法第10條第1項之黨政軍條款情事；被告依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，如原告未於期限內改正完成，被告得依同法第123條第2款規定，廢止原告執照（下稱系爭附款），並以110年7月30日通傳平臺字第11000053180號函（下稱原處分）通知原告，原告不服，遂提起本件行政訴訟。……

三、原告主張要旨及聲明：

(一)、系爭附款違反不當連結禁止原則：

被告前以原告有黨政軍間接持股而裁罰原告並命改正之行政處分，經本院撤銷確定。被告於其他有線廣播電視及衛星廣播電視業者換發執照時，亦同樣附加附款，要求該案業者於許可換照日3年內改正違反黨政軍條款情事，均經本院撤銷該案處分。原告受有黨政軍之間接投資，係因黨政軍投資行為所致，且管制性不利處分與裁罰性不利處分本屬不同，被告以之作為審查申請換照時許可處分之附款，不符行政程序法第94條規定。

01 (二)、系爭附款有裁量濫用、逾越權限及濫用權力情形，且對原告
02 非合理可行，無履行之期待可能性，顯無法達成系爭附款之
03 行政目的：

04 被告自行訂定審查表之審查項目均未包含是否有黨政軍投
05 資，黨政軍退出投資媒體（即原告）與被告是否准許原告換
06 照此一行政目的無關，顯係被告明知如直接以行政處分裁罰
07 原告或命原告改善受黨政軍間接持股，實屬違法行政處分，
08 將被行政法院撤銷，而故意以系爭附款方式規避使用「裁罰
09 性行政處分」，此項裁量權之行使，顯有逾越權限及濫用權
10 力。原告既係被動受政府機構購入台灣大哥大股份有限公司
11 （下稱台哥大公司）股份及台哥大公司作為原告多層股東購
12 入原告公司股份所致，其對政府機構之投資行為，即對於政
13 府機構間接持有其股票之行為，難認有何事先知情並加以共
14 謀為之，或是有何權源加以拒卻或防免股票交易之成立的可
15 能性，原告對他人之投資行為無任何實質影響力。而在受他
16 人投資後，其亦無正當權源或得本於一己之力獨立改正排除
17 受投資之狀態，原告是否能排除政府機構經由多個層次間接
18 投資原告，純然繫諸於政府機構是否出賣股票或第三人買受
19 原告股票之意願、資力及行為始能達成，並非原告己力所能
20 完成，且與是否給予改正期間之長短無關，以目前自由交易
21 市場之制度下非合理可行，衡諸證券交易法及公司法等證券
22 金融法令顯不具期待原告履行之可能性。

23 (三)、系爭附款違反明確性原則：

24 原處分之系爭附款僅命原告於收到處分之日起3年內改正違
25 反黨政軍條款情事，卻未具體指明黨政軍持股情形，以及原
26 告應如何改正等節，無從特定原告應改正之範圍。

27 (四)、並聲明：1、先位訴之聲明：(1)、原處分關於系爭附款部分
28 撤銷。(2)、訴訟費用由被告負擔。2、備位訴之聲明：(1)、
29 原處分撤銷。(2)、被告應依原告110年1月25日之申請作成無
30 附款之許可換照之行政處分。(3)、訴訟費用由被告負擔。

31 四、被告答辯要旨及聲明：

- 01 (一)、原告確實受有黨政軍直接、間接投資情事，其股權結構如卷
02 附「鳳信有線電視股權結構圖」及「富邦金控間接持股結構
03 圖」所示（本院卷第319-322頁），此亦為原告所不爭執。
04 被告考量原告受有黨政軍間接投資情事，然為維護訂戶收視
05 權益，而以附負擔之方式許可換照，及命原告改正黨政軍持
06 股情形，合法適當。有線廣播電視法第10條第1項規定雖係
07 課予政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直
08 接、間接投資系統經營者之不作為義務，惟同法第58條第2
09 項亦明文規定系統經營者違反第10條第1項之規定，將受不
10 利益處分，顯見該立法寓有系統經營者須負有防止黨政軍直
11 接、間接投資等義務之意。原告既為系統經營業者，負有依
12 有線廣播電視法第10條第1項規定所衍生之防止義務，亦負
13 有改正違法情形之義務，系統經營者於執照有效期間均應始
14 終遵守有線廣播電視法第10條第1項規定，不得違反。有線
15 廣播電視法第12條第1項第5款規定：「申請經營有線廣播電
16 視服務之案件有下列情形之一者，中央主管機關應駁回其申
17 請：……五、違反第十條第一項至第三項規定」為系統經營
18 者之消極資格。被告身為主管機關，於原告申請換照時，自
19 得審查其是否符合有線廣播電視法第10條第1項規定。
- 20 (二)、原處分之系爭附款要求原告應於一定期限內改正違反黨政軍
21 條款情事，係為促使原告符合有線廣播電視法第10條規定，
22 而以該規定之要件為附款內容，此合於有線廣播電視法相關
23 規定及其黨政軍退出媒體之立法意旨，與原處分目的具有正
24 當合理之關聯，亦符合行政程序法第93條第1項及第94條規
25 定。原處分與系爭附款間具有裁量之因果關係，不具獨立
26 性，倘無系爭附款，被告即可能否准原告換照，原處分之系
27 爭附款如有違法，依其性質亦不得單獨撤銷，原告先位請求
28 於法未合。
- 29 (三)、原告之母公司及其上層公司持股比例甚為集中，原告應可藉
30 由企業內部協調進行股東結構變更或股份買賣等商業手段，
31 以排除政府間接投資之情形，並非無履行義務可能。原告亦

01 曾透過富邦金融控股股份有限公司（下稱富邦金控公司）函
02 知臺北市政府關於適當方式排除黨政軍條款乙事，臺北市政
03 府曾有釋出富邦金控公司股份之計畫，惟因預算遭刪除而未
04 能達成，可見並非全然無排除黨政軍條款之可能。原處分要
05 求原告改正黨政軍條款情事，本應由原告以適當方式為之，
06 被告不宜指示或干涉。原告應自行以適當方法，比如股權買
07 賣、交換釋出等方式，改正其黨政軍投資情事，被告並無指
08 明具體改善手段之必要，原處分並無原告所指違反明確性之
09 情事。

10 (四)、並聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

11 五、本院的判斷：

12 原處分違法，應予撤銷，被告就系爭換照申請，應依本判決
13 之法律見解作成決定。

14 (一)、相關法令

15 1、有線廣播電視法第1條規定：「為促進有線廣播電視事業之
16 健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，維
17 護視聽多元化，特制定本法。」第11條第1項規定：「申請
18 經營有線廣播電視服務者，應填具申請書連同營運計畫，向
19 中央主管機關申請籌設許可。」第12條第1項規定：「申請
20 經營有線廣播電視服務之案件有下列情形之一者，中央主管
21 機關應駁回其申請：一、違反第6條第3項規定。二、違反第
22 7條第1項規定。三、違反第8條第1項或第2項規定。四、違
23 反第9條第1項至第4項、第6項或第7項規定。五、違反第10
24 條第1項至第3項規定。六、違反第15條第1項規定。七、申
25 請人因違反本法規定經撤銷、廢止籌設或經營許可未逾2
26 年。八、申請人之董事、監察人、經理人或申請人為設立中
27 公司，其發起人有公司法第30條各款情事之一。」第20條第
28 3項規定：「系統經查驗合格後，籌設人始得向中央主管機
29 關申請核發經營許可執照。」第21條第1項規定：「系統經
30 營者之經營許可執照有效期間為9年。」是可知，有線廣播
31 電視法對於有線電視系統經營者之市場進入，係採許可之高

01 度管制架構，中央主管機關所核發之有線電視系統營運許
02 可，性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間為9
03 年。

- 04 2、有線廣播電視法第31條第1、2、6項規定：「(第1項)系統經
05 營者於經營許可執照有效期間屆滿後，其欲繼續經營者，應
06 於期間屆滿前1年起半年內，向中央主管機關申請換發。(第
07 2項)中央主管機關審查系統經營者申請換發經營許可執照
08 時，應審酌下列事項：一、營運計畫執行報告、評鑑結果及
09 評鑑後之改正情形。二、未來之營運計畫。三、財務狀況。
10 四、營運是否符合經營地區民眾利益及需求。五、系統經營
11 者之獎懲紀錄及其他影響營運之事項。……(第6項)第2項之
12 審查項目及審查基準之辦法，由中央主管機關定之。……」
13 有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查辦法
14 (下稱換照審查辦法)第2條規定：「(第1項)有線廣播電視系
15 統經營者(以下簡稱系統經營者)依本法第31條第1項申請
16 換發經營許可執照，應依下列審查項目檢具相關文件及說明
17 連同營運計畫，向中央主管機關申請。(第2項)前項文件應
18 載明下列事項：一、基本資料。二、股權結構。三、組織及
19 員額編制。四、訂戶服務。五、經營規劃。六、頻道與節目
20 規劃。七、廣告企劃。八、收費標準及計算方式。九、財務
21 狀況及預測。十、工程技術及數位化發展計畫。十一、獎懲
22 紀錄。十二、前次營運計畫評鑑結果及評鑑後之改正情形。
23 (第3項)第1項與申請換發經營許可執照審查項目有關之文
24 件，包括下列文件：一、有線廣播電視系統經營者申請換發
25 經營許可執照相關說明及圖表資料。二、公司變更登記表影
26 本。三、董事、監察人、經理人名冊及股東名冊。四、截至
27 提出申請日止之前1年或上半年最新財務報告。」第13條規
28 定：「依第4條規定審查獎懲紀錄及其他影響營運之事項，
29 應審酌下列事項：一、獎勵事項是否對有線廣播電視產業有
30 具體優良事蹟。二、懲處事項是否確實改正。三、是否有其
31 他影響營運之事項。」是可知，有線電視系統經營者於營運

許可期限屆滿仍欲經營時，應於法定期限內向中央主管機關申請換發另一性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間同為9年，然與前引之有線廣播電視法第11條及第12條關於發照之規定相較，有線廣播電視法明文區分發照與換照兩種不同管制措施。不同於擬初次或重新進入市場之申請人，已取得營運許可之現行系統經營者至少在申請時，業經中央主管機關審查認定滿足有線廣播電視法所規定之積極與消極主、客觀資格要件，則在營運許可屆滿前之換照程序中，對於已屬現行業者之申請人，則採行密度較低之管制架構。因為一方面，中央主管機關對申請人之過往經營績效以及營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定之管制目的是否在換照後能繼續實現或獲得維繫，管制機關已有較為充分之資料可供評估；另一方面，從系統經營者權益保障角度以觀，其在許可有效期間業已依營運計畫者之進度而有一定程度之經營績效，此等已設立且從事之營業利益與市場地位，在財產權保障上不應受到漠視。易言之，有線電視系統業者對其已設立且運作之有線電視系統營業，應受到存續保障，自上開有線廣播電視法關於換照之規定及換照審查辦法之規定觀之，有線廣播電視法關於換照之要件及其程序既另為規範，則自不應適用關於發照之規定；又中央主管機關准許換照與否有其裁量權限，惟應依法審酌各法定事項為合義務性之裁量。

- 3、行政程序法第93條規定：「(第1項)行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。(第2項)前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款、第3款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益

人未履行該負擔者。……」是可知，行政程序法第93條基於法治國家法律安定及信賴保護原則之要求，合法之授益處分，原則上不能廢止，除非具有同法第123條所列之各款情事，此即附款之容許性，在裁量處分容許處分機關添加附款，換言之，處分機關作成行政處分之裁量權限，本身即含有為附款之權限，行政程序法第93條第1項即是其法律依據，系爭換照處分既屬裁量處分，則被告作成裁量處分之同時為附款，並不違反法律保留原則。又裁量處分之附款裁量是指在欠缺同意事由或為綢繆未來變化而認為有必要時，行政機關決定是否附加附款作成授益處分，以及決定採取何種附款，前者乃決定裁量，後者乃選擇裁量。又所謂保留行政處分之廢止權(行政程序法第93條第2項第4款)，係指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處分之權限，如該廢止保留之附款合法，且有合理之廢止理由，行政機關得基於該廢止保留，以裁量決定廢止原授益處分(行政程序法第123條第2款)；廢止保留是一種特殊之解除條件，使行政處分效力之消滅，繫於行政機關未來是否行使所保留之廢止權；廢止保留權之作用，不在於便利廢止之作成，而在於排除廢止時對處分相對人之財產損失之補償(行政程序法第126條第1項規定參照)。再所謂負擔(行政程序法第93條第2項第3款)，係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受義務內容而言，亦即行政機關於作成授益處分之同時，另課予處分相對人法律所未明文的一定之作為、不作為或忍受等義務，受益人如未履行該負擔，行政機關得強制其履行，如仍不履行，行政機關得廢止該授益處分(行政程序法第123條第3款)，並得溯及既往失其效力(行政程序法第125條但書)。附負擔之授益處分受益人不履行負擔，或附保留廢止權之授益處分發生廢止事由時，原處分均得廢止原授益處分，且均不生信賴補償之問題，但因受益人不履行負擔之廢止效力得溯及既往，保留廢止權之廢止效力則否，又受益人不履行負擔者，得對之依法實施強制執行，

01 故課予受益人某種行為義務之附款，判斷其究屬負擔或廢止
02 權保留時，宜限於該行為義務得依法強制執行，始有可能是
03 負擔，而如行政機關業已表明係廢止權保留，承擔其不利
04 時，自無解釋為負擔之餘地。

05 4、有線廣播電視法於92年12月24日修正公布第19條第4項及第5
06 項：「(第4項)政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受
07 託人不得直接、間接投資系統經營者。(第5項)本法修正施
08 行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不
09 符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年內改
10 正。」嗣於105年1月6日修正公布全文77條，將上開規定移
11 列為現行法第10條第1項規定：「政府、政黨、其捐助成立
12 之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。本
13 法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受
14 託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年
15 內改正。」此一要求政府或政黨不得直接、間接投資系統經
16 營者之規定，即為一般所謂的黨政軍條款，而其立法理由僅
17 謂照黨團協商條文通過。自上開修正前有線廣播電視法第19
18 條第4項、第5項或現行之第10條第1項前段、後段觀察，可
19 知立法者課予黨政不得投資系統經營者之不作為義務，黨政
20 如有不符該條款之情事，立法者復課予黨政應自修正施行之
21 日起2年內「改正」之作為義務，但是對於系統經營者是否
22 負有不被黨政投資之不作為義務，從而推導出如一旦被黨政
23 投資，系統經營者即負有「改正」之作為義務，欠缺明確的
24 規定。惟承前述，本件換照處分性質上屬裁量處分，系爭附
25 款前段記載原告「自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍
26 條款情事」，應非屬法律狀況或法律規定之指示，更不是法
27 定廢止權事由，而是被告於作成系爭換照之授益處分，同時
28 明白告知處分相對人即原告(系統經營者)「自核准換照之
29 日起3年內改正違反黨政軍條款情事」，以之作為保留將來行
30 使廢止權之事由。而按附款原本即是行政機關所為公法上意
31 思表示，原則上應以相對人所得理解之行政機關意志為判斷

標準，將系爭附款前段之記載，結合系爭附款後段關於廢止權保留之記載予以整體觀察，足認系爭附款性質屬廢止權保留，已符合非法定之廢止權保留案型關於廢止權要求明確化，同時符合明白告知相對人且相對人亦有可預見性之要件，於法尚無不合。

5、行政程序法第94條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」是以行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結。因行政處分是否添加附款，係行政機關裁量權之行使，此項裁量權之行使，不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟法第201條參照），應受一般法律原則（例如比例原則）之拘束。所謂「目的」，係指行政處分所依據之法規目的，而所謂「違背」，指阻礙或妨害目的之實現，是所謂「違背行政處分之目的」，即指全部或一部地破壞目的之實現或造成其重大困難。如前所述，自有線廣播電視法關於換照的規定及換照審查辦法的規定觀之，有線電視系統業者對其已設立且運作之有線電視系統營業，受到一定程度之存續保障，是以系爭許可換照之行政處分，其目的在對已具現行系統經營者身分之申請人，依於許可期間所掌握與瞭解之該業者過往的經營績效及營運狀況，評估法定之管制目的如能在換照後得以繼續實現或獲得維繫，則給予每次9年之經營許可有效期間，此同時保障了該業者之財產權。是以，主管機關在處理換發執照之申請案件，裁量決定附加附款，以及選擇裁量附加某種附款時，應確認該附款之內容必須有履行可能性，此所指之可能性，非指民法上之客觀可能，而是指期待可能性。

6、至於對行政處分附款的法律救濟，在羈束處分時，固得以撤銷訴訟請求撤銷違法之附款；惟對於裁量處分，於行政機關如知附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷附款，否則，

01 無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即
02 不須作成，或不欲作成之行政處分（最高行政法院111年度
03 上字第222號判決意旨參照）。

04 7、人民請求行政機關作成對其有利之行政處分，遭到否准，而
05 認為其權益受到違法損害，依法提起行政訴訟時，原則上應
06 提起請求行政機關作成其所申請行政處分之課予義務訴訟
07 （行政訴訟法第5條第2項），而非僅提起請求撤銷行政機關
08 否准其申請處分之訴訟（行政訴訟法第4條第1項），否則即
09 使勝訴，因撤銷行政機關否准其申請之行政處分，並不相當
10 於命行政機關作成其所申請之行政處分，原告請求法院保護
11 其權益之目的，亦無法在一次訴訟中實現。

12 8、末按「行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政處分或
13 應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：
14 ……三、原告之訴有理由，且案件事證明確者，應判命行政
15 機關作成原告所申請內容之行政處分。四、原告之訴雖有理由，
16 惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，
17 應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」
18 行政訴訟法第200條第3款、第4款分別定有明文。

19 (二)、經查

20 1、原告原領有系統經營者之經營許可執照，執照有效期間為98
21 年8月1日起至110年7月31日，於110年1月25日檢具申請書件
22 向被告為系爭換照之申請，有原告換照申請書暨相關資料可
23 參（原處分卷第1頁至419頁）。經被告110年7月21日第973
24 次委員會議（第三案）審認依原告所送資料進行初步審查，
25 決議：「一、本案依行政程序法第93條第1項規定，以附負擔
26 許可鳳信有線電視股份有限公司換發有線廣播電視系統經營
27 者經營許可執照，其負擔如下：(一)該公司應自核准換照之
28 日起3年內改正違反有線廣播電視法第10條第1項之黨政軍條
29 款情事。(二)本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留
30 本行政處分之廢止權，如該公司未於期限內改正完成，本會
31 得依同法第123條第2款規定，廢止該公司執照。二、

……」，有被告110年7月21日第973次委員會議紀錄可參（原處分卷第424-425頁）。又被告依有線廣播電視法第31條第1項、第2項及換照審查辦法相關規定所為之換照許可處分，有其法定應審酌之事項，並得依其審酌結果作成准許、駁回申請等處分，並無一概依申請即應准許換發執照之義務，其性質屬於裁量處分，則依首揭規定及說明，被告於不違反行政處分之目的、具有正當合理關聯及一般法律原則下，仍得依其裁量權限而於換照許可處分時附加附款。

- 2、被告為審查系爭換照申請，曾請原告說明其受政府機關（包含但不限於臺北市政府）多層次間接投資之股權結構（需詳列直接或間接持股者名單及其持股比例），並據被告到院陳稱被告審查後認原告已違反黨政軍條款，被告係於作成許可換照，同時要求原告改正違反黨政軍條款情事，兩者有裁量上密不可分的因果關係，若無系爭附款，被告有可能會否准換照申請，則系爭附款核屬被告於作成准許申請之授益處分的同時，另課予原告改正違法事項之一定作為義務，並保留原處分之廢止權，且黨政軍條款為准許換照之審查要件之一，核應認系爭附款與換照許可間具有密切不可分之關係，系爭附款不具有獨立性，無從僅以系爭附款作為撤銷之訴的對象而單獨對之提起撤銷之訴。且本件是原告申請換照之案件，原告認為其權利未完全獲得准許而受有損害，原則上應提起請求行政機關作成完全符合其所申請行政處分之課予義務訴訟，而非撤銷之訴，否則將無法在一次訴訟中實現原告請求法院保護其權益之目的，又若系爭附款有違法事由，將影響被告之裁量結果而使被告須重新考量是否另作其他決定，是應認原告不服原處分之系爭附款部分，以提起課予義務訴訟始屬正確之訴訟類型，況且在審理原告的申請案有無理由時，同樣會對原處分的合法性進行審查。從而，原告主張系爭附款具有獨立性，先位聲明採撤銷訴訟，應屬選擇訴訟類型錯誤，此部分欠缺權利保護必要，以下就原告所提課予義務訴訟之備位聲明續為審酌。

01 3、又查，

02 (1)、本件原告受黨政軍間接投資，源於其股東台固媒體股份有限
03 公司係由上層股東大富媒體科技股份有限公司（下稱大富媒
04 體公司）100%持股之子公司，而大富媒體公司又由上層股
05 東台哥大公司100%持有其股份，台哥大公司則由政府機構
06 直接持股合計6.94%，是原告由政府機構間接持股合計6.9
07 4%；又台哥大公司另由上層股東富邦人壽保險股份有限公
08 司（下稱富邦人壽公司）持股4.2956%，由上層股東富邦綜
09 合證券股份有限公司（下稱富邦證券公司）持股0.4909%，
10 富邦人壽公司與富邦證券公司均由上層股東富邦金控公司持
11 股100%，富邦金控公司由臺北市政府直接持股13.1086%，是
12 台哥大公司另由臺北市政府直接持股0.62744%，亦即原告另
13 由臺北市政府間接持股0.62744%等情，有原告110年6月24日
14 鳳110發字第0054號函檢送之鳳信有線電視股權結構圖、富
15 邦金控間接持股結構圖可參（本院卷第319-322頁），兩造
16 亦無爭執（本院卷第426-427、464-465頁），堪予認定。再
17 查，被告對於臺北市政府就原告之間接持股情形，曾經於10
18 1年間以原告違反92年12月9日修正之有線廣播電視法第19條
19 第4項黨政軍條款情事予以裁處，原告不服提起行政訴訟，
20 經本院以違反規定者是臺北市政府而非原告而予以撤銷被告
21 之裁處，最高行政法院予以維持等情，亦有本院101年度訴
22 字第380號判決、最高行政法院101年度裁字第2625號裁定可
23 參（本院卷第51-109頁），可知原告受臺北市政府間接持股
24 之情形由來已久，被告對此甚為明瞭，且行政法院見解已認
25 為違反黨政軍條款者並非原告。

26 (2)、就本件原告之股份於客觀上呈現違反黨政軍條款結果之脈絡
27 而言，既係被動因其上層股東台哥大公司之股份遭政府機
28 構、臺北市政府間接或直接持有，台哥大公司股票可以在公
29 開市場上自由買賣交易，以及台哥大公司作為原告多層股東
30 購入原告公司股份所致，原告亦無正當權源或得本於一己之
31 力獨立改正排除受投資之狀態，是系爭附款課予原告限期改

01 正之作為義務，應認客觀上無履行可能，有違期待可能性原
02 則。被告雖主張原告仍有期待可能性，因臺北市政府曾有釋
03 出富邦金控公司股份之計畫，僅因預算遭刪除而未達成或暫
04 時無釋出計畫，並非全然無改正可能云云（本院卷第186
05 頁），惟查，由被告上開主張可知臺北市政府雖提出計畫但
06 仍因欠缺預算而無法實行，此並非原告有權決定之事項，更
07 足以證明原告確實無期待可能性，是被告此部分主張並無可
08 採。

09 (3)、承前所述，有線廣播電視法第21條第1項規定系統經營者之
10 經營許可執照有效期間為9年，於初次核發或換發並無不同
11 之規定，是系統經營者所獲換發之經營許可執照亦係附9年
12 終期之授益行政處分，系爭廢止權保留之附款以「應自核准
13 換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事」為廢止事由，
14 而該事由之實現對於原告而言無期待可能性，則系爭換照處
15 分已與附3年期限相去不遠，無異以系爭附款駁回原告申請
16 換發附9年終期之經營許可執照之申請，依前開說明，系爭
17 附款難謂與換照行政處分之目的並無違背，從而不合於行政
18 程序法第94條之合法性要求。被告主張系爭附款是要求原告
19 應於一定期限內改正其違反黨政軍條款之狀態，使原告履行
20 其本應負之防免義務云云（本院卷第185頁），核諸前開說
21 明，其所採取之防制措施，對原告而言，其實現欠缺期待可
22 能性，自無從達成被告所預期可以產生之防免效果，系爭附
23 款與所欲達成之目的確實欠缺合理正當關聯，故被告此部分
24 主張仍無可採。

25 (4)、又本件原告之訴雖有理由，惟被告對於系爭換照申請，並無
26 一概依申請即應准許換發執照之義務，其性質屬於裁量處
27 分，被告得依其裁量權限於換照許可處分時附加附款，被告
28 並陳明是為維護訂戶收視權益，而以系爭附款方式許可換照
29 （本院卷第183頁），系爭附款有裁量上密不可分的因果關
30 係，若無系爭附款，被告有可能會否准換照申請（本院卷第
31 464頁），是本院仍應命被告遵照本判決之法律見解，由委

員會議行使充分完整之審議權後，另行作成適法專業之決定，而無從自行代替被告作成決定。

六、綜上，原處分性質上屬裁量處分，被告得附加附款，系爭附款性質上屬廢止權保留，惟因系爭附款以「應自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事」為廢止事由，而該事由之實現對於原告而言無期待可能性，系爭附款於法有違；又原告先位聲明訴請撤銷原處分之系爭附款，因系爭附款與原處分不具獨立性，有選擇訴訟類型之錯誤，應予駁回，至於原告備位聲明部分，系爭附款既屬違法，應依行政訴訟法第200條第4款規定，以原告訴請撤銷原處分為有理由，予以准許，原告訴請判命被告應依原告110年1月25日之申請，作成無附款之許可換照之行政處分部分，自應視被告依本判決之意旨，重由委員會議行使充分完整之審議權後，另行作成適法專業之決定。從而，原告請求判命被告應作成如其備位聲明第2項所示之行政處分，依行政訴訟法第200條第4款規定，於請求命被告遵照本判決之法律見解對其作成處分部分為有理由，其餘部分，不應准許，應予駁回。至於訴訟費用部分，按行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第79條規定：「各當事人一部勝訴、一部敗訴者，其訴訟費用，由法院酌量情形，命兩造以比例分擔或命一造負擔，或命兩造各自負擔其支出之訴訟費用。」本院斟酌原告之訴有理由，被告所為系爭附款有違法情形，原告的股權結構客觀上有違反黨政軍條款之情形，被告對於系爭申請案仍需重新審議裁量等兩造勝敗情形，認為本件訴訟費用應命由被告負擔1/2，餘由原告負擔。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不生影響，爰不一一論駁。

八、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部有理由，依行政訴訟法第200條第4款、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中華民國 112 年 3 月 16 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 許麗華

法官 郭淑珍

法官 郭銘禮

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所

01

屬專任人員辦理法制、法務、訴願
業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 3 月 16 日

03

書記官 林淑盈